

V.

Zalety realizacji inwestycji w trybie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Inwestycja mieszkaniowa Lotnicza 100 – Południe to kolejny etap budowy Osiedla Kompletnego Lotnicza 100 na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. **Dzięki realizacji w trybie tej ustawy inwestycja została w każdym aspekcie szczegółowo uzgodniona i zaprojektowana tak, że spełnia wysokie standardy i liczne wytyczne Miasta, w tym także te zdefiniowane w Lokalnych Standardach Urbanistycznych przyjętych przez Radę Miejską Wrocławia dla tej procedury.**

Projekt Lotnicza 100 – Południe przeszedł 14-miesięczne postępowanie pre-wnioskowe, które poprzedziło złożenie formalnego wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących.

W trybie pre-wniosku **projekt był konsultowany, uzgadniany, a w wyniku tych uzgodnień podlegał wielokrotnemu korygowaniu, z szerokim gronem interesariuszy** – Prezydentem Wrocławia, Radnymi Rady Miejskiej Wrocławia, Komisją Architektury i Rozwoju RMW, Dyrektorami Wydziałów UMW i jednostek miejskich, w tym Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu oraz Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu, Radą Osiedla Pilczyce – Kozanów – Popowice Płn., Miejską Komisją Urbanistyczno-Architektoniczną, Dyrektorem Szkoły Podstawowej nr 19 we Wrocławiu, a także mieszkańcami.

Na każdym etapie procedury pre-wnioskowej na inwestora były nakładane bardzo restrykcyjne wymagania i zalecenia do wdrożenia w zakresie wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym nasycenia osiedla zielenią, wysokości budynków, sposobu obsługi komunikacyjnej i odpowiednich standardów dróg publicznych, a także zapewnienia miejsc edukacyjnych dla dzieci z planowanej inwestycji w pobliskiej szkole podstawowej. **Inwestor wprowadzał w projekcie inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących wytyczne wynikające z tych uzgodnień.**

Konsultacje ze ZDiUM we Wrocławiu wymagały trzykrotnego uzupełniania o nowe rozwiązania drogowe, dzięki temu wypracowany zakres inwestycji drogowych spełnia restrykcyjne wymagania obsługi komunikacyjnej w kwartale zabudowy, położonym pomiędzy ulicami Lotniczą, Metalowców, Stargardzką a rzeką Ślężą we Wrocławiu.

Koncepcja rozbudowy i remontu Szkoły Podstawowej nr 19 w Zespole Szkolno-Przedszkolnym nr 7 przy ul. Koszykarskiej 2-4 we Wrocławiu, powstawała w konsultacji z Dyrekcją Szkoły. Przyjęte rozwiązania odpowiadają

realnym potrzebom placówki dziś i jednocześnie mają charakter projektowania długoterminowego. Rozbudowa Szkoły przyjęła formę dobudowy dodatkowego dwukondygnacyjnego skrzydła, które w przyszłości w przypadku zmian demograficznych, będzie mogło zostać zaadaptowane dla innych celów, np. miejsca dziennego pobytu seniorów.

W trybie procedury pre-wnioskowej została wypracowana także koncepcja centralnej przestrzeni wypoczynkowo-rekreacyjnej skupionej wokół istniejącego stawu, położonego na działce inwestora. Koncepcja ta zakłada powstanie ogólnodostępnego miejsca integrującego mieszkańców w centralnej części kwartału położonego pomiędzy ulicami Lotniczą, Metalowców, Stargardzką a rzeką Ślężą we Wrocławiu. Inwestor opracował masterplan przestrzeni wokół stawu w szerokim ujęciu. Przestrzeń ta ma być sukcesywnie powiększana wraz z realizacją przez właścicieli sąsiednich nieruchomości kolejnych inwestycji na terenach przylegających do zbiornika wodnego.

Projekt uzyskał pozytywną opinię Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej we Wrocławiu oraz Rady Osiedla Pilczyce – Kozanów – Popowice Płn.

Długość trwania postępowania pre-wnioskowego (14-miesięcy), jakość prowadzonych rozmów, szeroki zakres uzgodnień i wprowadzone w ich wyniku w projekcie zmiany stanowią o tym, że jest to najlepiej skonsultowany kawałek Wrocławia.

Takie szczegółowe uzgodnienia mogły zostać zrealizowane jedynie w trybie ustawy o ułatwieniach w realizacji i przygotowaniu inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. **Jest to procedura dużo bardziej wymagająca i precyzyjna w zakresie wymagań dla inwestora niż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ od początku jest przygotowywana dla konkretnej inwestycji o bardzo szczegółowym sprecyzowaniu parametrów i głównych założeń. Inwestor wraz z inwestycją mieszkaniową jest zobowiązany także do zrealizowania publicznych inwestycji towarzyszących na rzecz tkanki miejskiej. Inwestycje te w całości są realizowane staraniem i koszt inwestora.**

Poniżej przedstawiamy kwestie formalne związane z przyjęciem przez Ustawodawcę trybu przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r.

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, potocznie nazywana „Lex Deweloper”, została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu redukcji barier administracyjno-prawnych ograniczających rozwój mieszkalnictwa. Głównym założeniem tej ustawy jest znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych dzięki wprowadzonym w niej rozwiązaniom upraszczającym i usprawniającym procedury administracyjne. W przypadku realizacji inwestycji w trybie tej ustawy to na inwestorze realizującym inwestycję mieszkaniową ciąży obowiązek wykonania na własny koszt publicznych inwestycji towarzyszących w zakresie edukacji, zieleni i infrastruktury drogowej.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących („Lex Deweloper”) została skonstruowana jako **pełnoprawny, autonomiczny tryb uchwałowy**, w którym **rozstrzygnięcie lokalizacyjne** zapada w drodze decyzji organu stanowiącego gminy, w procedurze publicznej i o z góry określonej dynamice czasowej.

Ustawa wprost określa, że reguluje procedury i standardy lokalizacji i realizacji takich inwestycji oraz nie „zamyka” drogi do realizacji na zasadach ogólnych.

Na tle reform planowania przestrzennego szczególnie istotne jest, że ustawodawca lokuje ten tryb w logice **zgodności strategicznej**: inwestycję realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń planu miejscowego, pod warunkiem zgodności z planem ogólnym gminy i braku sprzeczności z parkiem kulturowym. Jednocześnie ustawa ma charakter czasowy (utrata mocy z dniem 1 lipca 2026 r.), co wzmacnia jej interpretację jako *celowego narzędzia przejściowego* zapewniającego sprawność i domykanie infrastrukturalne w okresie transformacji systemu planistycznego.

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących została zaprojektowana jako odpowiedź na realne ograniczenia klasycznego cyklu planistyczno-inwestycyjnego: długi czas rozstrzygnięć lokalizacyjnych, rozproszenie odpowiedzialności za infrastrukturę oraz ryzyko powstawania zabudowy o niedostatecznym dostępie do usług publicznych.

Wprowadzony model przesuwaa oś decyzji na poziom uchwały organu stanowiącego gminy, przy zachowaniu publiczności postępowania, terminów i standardów jakościowych. Ustawa nie eliminuje planowania przestrzennego, lecz tworzy odrębny reżim – osadzony w zgodności strategicznej i w standardach – aby umożliwić szybsze, bardziej przewidywalne domykanie potrzeb mieszkaniowych i infrastrukturalnych.

Lex Deweloper jest **pełnoprawnym trybem ustawowym (lex specialis)**, w którym „szybkość” jest skutkiem **konstrukcji instytucjonalnej (uchwała + terminy + publiczność + standardy)**, a nie redukcji wymagań; ustawa buduje wysokie, mierzalne progi jakościowe i mechanizmy kontroli legalności, a przede wszystkim to:

- **ustawowa ścieżka oparta na zgodności strategicznej.** Ustawa dopuszcza realizację niezależnie od planu miejscowego, ale „cena” tej elastyczności jest jasno określona: zgodność z planem ogólnym gminy i brak sprzeczności z parkiem kulturowym, a następnie test standardów lokalizacji i realizacji. Ten mechanizm przesuwaa ciężar z detalu planistycznego na ramy strategiczne i mierzalne standardy jakościowe.
- **standardy wpisane w ustawę.** Ustawa wprost wymaga m.in. dostępu do drogi publicznej o określonych parametrach, dostępności infrastruktury technicznej oraz dostępności transportu zbiorowego, szkoły i terenów rekreacji (w progach odległościowych). Standardy są częścią „rdzenia” trybu, a nie dodatkiem.
- **rozstrzygnięcie uchwałowe w procedurze publicznej.** Rozstrzygnięcie lokalizacyjne należy do rady gminy, ale proces jest prowadzony z udziałem społecznym: wniosek jest publikowany, a uwagi są zbierane w ustawowym terminie. W praktyce samorządy komunikują tę procedurę jako jasną sekwencję kroków i terminów.

- **uporządkowanie czasu administracyjnego.** Ustawa „zamyka czas” postępowania: przewiduje termin dla uchwały oraz terminy dla kluczowych etapów partycypacyjno-opiniujących, wraz z mechanizmem kontrolowanego wydłużenia. Efektem jest przewidywalność rozstrzygnięcia, a nie tylko skrócenie procesu.
- **określone terminy i reguła konsekwencji braku stanowiska.** Opinie i uzgodnienia są objęte terminem, a brak stanowiska w terminie jest interpretowany jako brak zastrzeżeń/uzgodnienie. To mechanizm „anty-przewlekłości”, który stabilizuje proces i ogranicza ryzyko przeciągania spraw bez rozstrzygnięcia.
- **lokalne standardy jako akt prawa miejscowego.** Ustawa pozwala gminie ustanawiać lokalne standardy urbanistyczne w zakresie parametrów ustawowych (w określonych granicach), a uchwała standardowa ma rangę aktu prawa miejscowego. Systemowo oznacza to, że gmina może „podnieść poprzeczkę” adekwatnie do swojej polityki przestrzennej.
- **porozumienie jako mechanizm wykonawczy i domykający.** Ustawa przewiduje możliwość zawarcia porozumienia określającego sposób realizacji inwestycji towarzyszącej; jego zawarcie stanowi podstawę do uznania spełnienia wymogów standardów w zakresie wynikającym z porozumienia. To przenosi ciężar z deklaracji na wykonalność i rozliczalność.
- **lex specialis z zachowaniem kontroli legalności.** Wyłączenie przepisów KPA w kluczowym rozdziale ma funkcję porządkującą (ogranicza typowe ścieżki proceduralnego „rozciągania” spraw), ale ustawa nadal odsyła do sądowoadministracyjnej kontroli legalności i przewiduje terminy wzmacniające sprawność tej kontroli.
- **rozstrzygnięcie lokalizacyjne.** Ustawa wprost rozdziela rozstrzygnięcie lokalizacyjne od praw do terenu: uchwała wiąże organ w zakresie pozwolenia na budowę, ale nie rodzi praw do terenu i nie narusza praw osób trzecich. To systemowy „bezpiecznik” przed nadinterpretacją skutków uchwały.
- **narzędzie czasowe w okresie transformacji planowania.** Ustawa ma określony termin utraty mocy (1 lipca 2026 r.), a reforma planowania wprowadza nowy instrument (ZPI), co wskazuje na intencję traktowania Lex Deweloper jako celowego narzędzia przejściowego: sprawnego, uchwałowego i standardowego, zanim nowy system planowania się domknie.

Charakter ustawy jako lex specialis

Lex Deweloper należy do grupy ustaw szczególnych, które organizują proces inwestycyjny w sposób odmienny od reżimów ogólnych – w sensie **innego rozkładu ciężarów proceduralnych i innych punktów kontroli**. Analizy akademickie wskazują, że to właśnie „wyjątkowość” trybu na tle regulacji ogólnych jest cechą konstytutywną tej ustawy i źródłem sporów interpretacyjnych w praktyce planowania.

Ustawa buduje własny słownik oraz własny próg kwalifikacyjny. „Inwestycja mieszkaniowa” jest zdefiniowana poprzez skalę (np. co najmniej 25 lokali w zabudowie wielorodzinnej lub co najmniej 10 budynków w zabudowie jednorodzinnej), a „inwestycje towarzyszące” obejmują szeroki katalog infrastruktury technicznej, transportowej i społecznej, w tym m.in. drogi publiczne, elementy publicznego transportu zbiorowego, szkoły, obiekty sportu i rekreacji oraz obszary zieleni publicznej. Takie definicje systemowo przesądzają, że „towarzyszenie” nie jest dekoracją, lecz częścią modelu miejskiego efektu.

Kluczowy element „specjalności” polega na tym, że ustawa ustanawia model zgodności strategicznej: realizacja może następować niezależnie od istnienia lub ustaleń planu miejscowego, ale pod warunkiem zgodności z planem ogólnym gminy oraz braku sprzeczności z parkiem kulturowym. To nie jest „pominięcie ładu”, tylko redefinicja miejsca, w którym ład jest testowany: na poziomie dokumentu strategicznego oraz standardów.

Jednocześnie ustawa wprost pozostawia możliwość realizacji inwestycji na zasadach ogólnych. Systemowo oznacza to, że Lex Deweloper jest jednym z trybów przygotowania i realizacji inwestycji, który ma działać tam, gdzie ustawodawca uznał, że standardowe ścieżki nie dają wystarczającej sprawności lub przewidywalności.

Kluczowe mechanizmy i gwarancje jakości

Rdzeń proceduralny trybu jest uchwałowy: inwestor składa wniosek do rady gminy za pośrednictwem organu wykonawczego, a rada podejmuje uchwałę w ustawowym terminie 60 dni, z mechanizmem kontrolowanego przesunięcia terminu maksymalnie o 30 dni. Ten model pozwala na rozstrzygnięcie (tak lub nie) w przewidywalnym horyzoncie czasowym.

Mechanizm publiczności nie jest fakultatywny: kompletna dokumentacja wniosku podlega publikacji w BIP w krótkim terminie, a uwagi do wniosku wnosi się w terminie 21 dni od zamieszczenia. Samorządy opisują tę procedurę wprost jako sekwencję kroków opartą o publikację i terminy ustawowe, co w praktyce wzmacnia jej transparentność.

Równolegle ustawa buduje ścieżkę opiniowania i uzgadniania o twardych terminach: właściwe organy przekazują opinie i uzgodnienia w terminach 21 dni, a brak stanowiska w terminie jest kwalifikowany jako brak zastrzeżeń/uzgodnienie. Systemowo ogranicza to ryzyko przewlekłości.

Przewidziano ramy kontroli sądowej: tryb skargowy jest powiązany z terminami, które wzmacniają sprawność postępowania sądownoadministracyjnego w tej kategorii spraw.

Najważniejszą gwarancją materialną jest system standardów lokalizacji i realizacji: dostęp do drogi publicznej i sieci, progi dostępności transportowej, edukacyjnej i rekreacyjnej, a także parametry przestrzenne. Co istotne, gmina może ustanowić lokalne standardy urbanistyczne jako akt prawa miejscowego – formalnie ujętą politykę jakości w granicach określonych przez ustawę.

Mechanizm inwestycji towarzyszących pełni funkcję domykającą i rozliczalną. Ustawa dopuszcza porozumienie określające sposób realizacji inwestycji towarzyszącej, a jego zawarcie stanowi podstawę do uznania spełnienia wymogów standardów w zakresie wynikającym z tego porozumienia. W konsekwencji miasto otrzymuje narzędzie nie tylko do „dopuszczenia” lokalizacji, lecz do ukształtowania i zabezpieczenia wykonania elementów infrastrukturalnych i społecznych.

Wreszcie, ustawa rozdziela skutki planistyczne od własnościowych. Uchwała wiąże organ wydający pozwolenie na budowę, ale nie rodzi praw do terenu i nie narusza uprawnień osób trzecich; dodatkowo sama uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. To domyka proces w reżimie formalnym typowym dla aktów o istotnym skutku publicznym.

Rola ustawodawcy i racjonalność instrumentu

Materiały rządowe towarzyszące projektowi ustawy akcentowały trzy cele: **skrócenie procesu inwestycyjnego, uruchomienie terenów dotąd słabiej dostępnych dla mieszkalnictwa (w tym terenów przemysłowych i pokolejowych w granicach miast) oraz zapobieganie powstawaniu zabudowy substandardowej poprzez standardy urbanistyczne i udział mieszkańców w procedurze.** W tej logice rada gminy miała rozstrzygać w krótkim terminie, a ciężar uzgodnień miał zostać w znacznej mierze zastąpiony opiniami, aby przeciwdziałać przewlekłości.

Z perspektywy systemowej szczególnie istotne jest, że ustawodawca powiązał tryb z dokumentem strategicznym gminy (obecnie plan ogólny) oraz umożliwił gminom doprecyzowanie standardów lokalnie w formie aktu prawa miejscowego. To konstrukcja, która nie działa „przeciw” samorządowi, tylko **uzbraja samorząd w narzędzia jakości i negocjacji**, przy jednoczesnym utrzymaniu przewidywalności czasowej i formalnej. W praktyce samorządowej

widoczne jest traktowanie lokalnych standardów jako instrumentu podnoszenia jakości, a nie jako elementu przypadkowego.

Ustawa ma także czytelny kontekst transformacji systemu planowania. Reforma planowania przestrzennego wprowadza nowe instrumenty (ZPI), które – w materiałach rządowych i komunikacji dużych miast – są prezentowane jako docelowe rozwiązania zastępujące Lex Deweloper po wygaśnięciu specustawy. To dodatkowo wspiera interpretację Lex Deweloper jako narzędzia „okresu przejściowego”: ustawowego, rygorystycznego w standardach i domykającego skutki urbanizacji w czasie, gdy system planistyczny jest przebudowywany.

Jest to ustawowy tryb decyzji publicznej, w którym ustawodawca celowo ustawił reguły publiczności, standardów i terminów. Zlekceważenie trybu oznaczałoby w praktyce zanegowanie instrumentu, który ustawodawca wprost przewidział jako równoległy do reżimów ogólnych, z jasno zdefiniowanym zakresem i mechaniką.

Wniosek systemowy

Lex Deweloper jest ustawą, która tworzy **pełnoprawny, uchwałowy tryb rozstrzygania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wraz z instrumentami domykania infrastruktury i usług publicznych**. Jej „specjalność” polega na konstrukcji: zgodność strategiczna z planem ogólnym, publiczny proces BIP i uwag, twarde terminy, standardy jakościowe, możliwość lokalnej kalibracji standardów jako aktu prawa miejscowego oraz mechanizmy wykonawcze (porozumienie) – przy równoczesnym rozdzieleniu skutków lokalizacyjnych od własnościowych i utrzymaniu kontroli legalności.

W konsekwencji ustawa nie może być traktowana jako rozwiązanie marginalne: jest to świadomie zaprojektowany instrument ustawodawczy, który – w granicach swojej czasowej obowiązywalności – powinien być oceniany i stosowany zgodnie z własną logiką: jako procedura efektu publicznego, a nie jako skrót od standardów.